



**You have downloaded a document from  
RE-BUŚ  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Kształcenie ustawiczne w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego

**Author:** Michał Rzepka

**Citation style:** Rzepka Michał. (2019). Kształcenie ustawiczne w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego. W : K. Gutbier, K. Szewczyk, A. Borcuch (red.), "Instytucje i prawo. Wyzwania ekonomiczne XXI wieku" (S. 165-174). Kielce : Laboratorium Wiedzy Artur Borcuch



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

---

Michał Rzepka<sup>506</sup>

## KSZTAŁCENIE USTAWICZNE W RAMACH KRAJOWEGO FUNDUSZU SZKOLENIOWEGO

---

**Streszczenie:** Artykuł stanowi analizę podmiotów uprawnionych do korzystania ze wsparcia w ramach kształcenia ustawicznego ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego oraz procedury jego udzielania. Badania formalno-dogmatyczne koncentrują się nad obszarami wątpliwymi, których właściwa interpretacja jest niezbędna do podejmowania działań zgodnych z zasadą legalizmu. Wnioski z przeprowadzonych badań stanowią podstawę do stwierdzenia, że obowiązujące regulacje dot. KFS określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy nie są spójne i wystarczające do działania kompleksowego, a tym samym dla podejmowania właściwych rozstrzygnięć konieczne jest poszukiwanie rozwiązań w ramach innych gałęzi prawa.

**Słowa kluczowe:** Kształcenie, ustawiczne, krajowy, fundusz, szkoleniowy.

### Wstęp

Potrzeba wspólnego działania państw członkowskich Unii Europejskiej na rzecz wychodzenia z kryzysu, a także wdrażania programów umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom związanym z globalizacją, starzeniem się społeczeństw oraz stale rosnącą potrzebą racjonalnego wykorzystania zasobów dała początek długofalowej strategii rozwoju społeczno-gospodarczego pod nazwą „Europa 2020”<sup>507</sup>. Jedną z inicjatyw przewodnich owej Strategii jest „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia”, zaś jednym z jego najważniejszych zadań – kompleksowe podejście do uczenia się przez całe życie. Nie ulega wątpliwości, że podobnie jak w pozostałych państwach członkowskich Unii Europejskiej, tak i w Polsce obszary problemowe nakreślone w Strategii nierzadko znajdują swoje odzwierciedlenie w gospodarce. Szybki postęp nowych technologii, dezaktualizacja wiedzy, umiejętności i uprawnień, a także niezgodność wykształcenia z potrzebami wynikającymi z aktualnych tendencji na rynku pracy bez wątpienia wpływają na ryzyko wzrostu utraty pracy, co ma swoje przełożenie na gospodarkę. Dlatego też, realizując założenia Strategii oraz odpowiadając na opisane wyżej czynniki trapiące rodzimy rynek pracy, ustawą z dnia 14 marca 2014r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw<sup>508</sup>, wprowadzono nowy instrument - Krajowy Fundusz Szkoleniowy(w skrócie KFS).Zgodnie z założeniem nowelizacji, Krajowy Fundusz Szkoleniowy jest „rozwiązaniem systemowym, adresowanym do pracodawców, wspomagającym przekwalifikowanie lub aktualizację wiedzy i umiejętności osób pracujących”<sup>509</sup>.

Celem opracowania jest analiza regulacji prawnych dot. kształcenia ustawicznego w ramach KFS. Powinna ono odpowiedzieć na następujące pytania: jakie problemy pojawiają

---

<sup>506</sup> Doktorant, Uniwersytet Śląski w Katowicach Wydział Prawa i Administracji Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji.

<sup>507</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. „EUROPA 2020 strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu” [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf) (dostęp 29.05.2019r.).

<sup>508</sup> Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598).

<sup>509</sup> Krajowy Fundusz Szkoleniowy w pytaniach i odpowiedziach, wyd. II zaktualizowane i uzupełnione, wydane nakładem Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015, s. 8.

się w związku z ich stosowaniem? oraz czy obowiązujące przepisy prawne w powyższym zakresie są na tyle spójne, że umożliwiają rozwiązanie kwestii spornych czy też ich lakoniczność powoduje, że nie są one wystarczające do działania w zgodzie z zasadą legalizmu i konieczne jest poszukiwanie rozwiązań w ramach innych gałęzi prawa? Podjęte rozważania w ramach badań formalno-dogmatycznych stanowią fundament dociekań zidentyfikowanych problemów badawczych odnoszących się do celu niniejszego opracowania.

### **Przedmiotowy zakres wsparcia środkami KFS**

Dosyć szeroki przedmiot wsparcia środkami Krajowego Funduszu Szkoleniowego ograniczony jest poprzez jego zakres podmiotowy. Z możliwości jakie daje kształcenie ustawiczne w obrębie KFS mogą bowiem skorzystać jedynie dwie kategorie. Do pierwszej zaliczyć należy pracodawców. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 25 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (zwana dalej ustawą o promocji)<sup>510</sup> za pracodawcę rozumie się jednostkę organizacyjną, chociażby nie posiadała osobowości prawnej, a także osobę fizyczną, jeżeli zatrudniają one co najmniej jednego pracownika.

Dla dokładnego zrozumienia powyższej definicji należy w szczególności zaakcentować, że jedyną dopuszczalną formą współpracy między pracodawcą a pracownikiem jest w tym wypadku tylko i wyłącznie zatrudnienie określone w art. 2 ust. 1 pkt 43 jako wykonywanie pracy na podstawie stosunku pracy, stosunku służbowego oraz umowy o pracę nakładczą. Bezsprzecznie więc beneficjentem KFS nie może zostać osoba fizyczna prowadząca jednoosobową działalność gospodarczą, która ani nie zatrudnia pracownika, ani też taka, która umożliwia świadczenie pracy w oparciu o umowy cywilnoprawne, nawet w ramach tych najpopularniejszych, tj. umowy zlecenia lub umowy o dzieło. Drugą kategorię stanowią pracownicy. Z uwagi na brak w ustawie o promocji definicji pracownika odnieść należy się do wyjaśnienia tego pojęcia zawartego w Kodeksie pracy<sup>511</sup>. Zgodnie z brzmieniem art. 2, pracownikiem jest osoba zatrudniona na podstawie umowy o pracę, powołania, wyboru, mianowania lub spółdzielczej umowy o pracę. Nie ulega przeto wątpliwości, że przymiotu tego nie będzie posiadała osoba świadcząca pracę na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Rozpatrując tematykę podmiotów mogących zostać beneficjentami pomocy ze środków KFS nie można pominąć najczęściej spotykanych aspektów problemowych z nią związanych, mających swoje znaczenie w praktyce. W pierwszej kolejności należy zastanowić się nad statusem osób współpracujących, czyli zgodnie z treścią art. 2 ust. 1 pkt 20 ustawy o promocji, osób współpracujących z osobami prowadzącymi pozarolniczą działalność oraz zleceniobiorcami w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych. Zgodnie natomiast z art. 8 ust. 11 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>512</sup> za współpracującego przyjmuje się małżonka, dzieci własne, dzieci drugiego małżonka i dzieci przysposobione, rodziców, macochę i ojczyma oraz osoby

<sup>510</sup>Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 1265 ze zm.).

<sup>511</sup> Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 108 ze zm.).

<sup>512</sup>Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019r., poz. 300 ze zm.).

przysposabiające, jeżeli pozostają z nimi we wspólnym gospodarstwie domowym i współpracują przy prowadzeniu tej działalności lub wykonywaniu umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (nie dotyczy to osób, z którymi została zawarta umowa o pracę w celu przygotowania zawodowego). Zatem wykładnia przywołanego wyżej przepisu oraz definicji pracownika i pracodawcy nie pozostawiają wątpliwości, iż zarówno prowadzący działalność gospodarczą jedynie współpracujący z którąś z ww. osób (osobami), jak i sama osoba mająca status współpracującej nie mogą zostać beneficjentami Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Równie ważna z punktu widzenia prawidłowości przyznawania środków KFS jest kwestia spółek, w tym nie tylko spółek prawa handlowego, ale i spółek cywilnych<sup>513</sup>.

Najmniej wątpliwości budzi pozycja spółek kapitałowych – akcyjnych i z ograniczoną odpowiedzialnością. Przepis art. 12 Kodeksu spółek handlowych<sup>514</sup> jednoznacznie określa, iż z chwilą wpisu do rejestru nabywają osobowość prawną. To z kolei powoduje, że to spółka (a nie wspólnicy) będzie traktowana jako pracodawca, o ile zatrudnia przynajmniej jednego pracownika. Należy więc zadać pytanie czy osoby pełniące funkcje zarządcze lub też wspólnicy/udziałowcy/akcjonariusze mogą skorzystać z działań finansowanych z KFS. Odpowiedź wydaje się prosta – mogą o ile będą w tej spółce zatrudnieni. W przypadku spółki akcyjnej, art. 378 § 1 Kodeksu spółek handlowych *expressis verbis* dopuszcza zatrudnianie członków zarządu na podstawie umowy o pracę, zaś wynagrodzenie ustala rada nadzorcza takiej spółki<sup>515</sup>. Szerszego spojrzenia wymaga spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, gdyż tutaj nie zawsze możliwe będzie nawiązanie takiego stosunku pracy. Przykładowo, jedyny wspólnik spółki pełniący jednocześnie funkcje zarządcze nie może posiadać przymiotu jej pracownika, skoro z uwagi na przesunięcia majątkowe w ramach jego majątku nie zachodzi przesłanka odpłatności pracy<sup>516</sup>. Zarówno w judykaturze oraz doktrynie utrwała się natomiast pogląd, iż w oparciu o art. 203 § 1 oraz 210 § 1 Kodeksu spółek handlowych, nie ma przeszkód do zawarcia umowy o pracę z członkiem zarządu spółki w szczególności, gdy dotyczy ona spraw innych niż zarządcze<sup>517</sup>. Nieco inaczej sytuacja kształtuje się w przypadku spółek osobowych. Mogą one być traktowane jako pracodawcy (jeżeli zatrudniają co najmniej jedną osobę), gdyż art. 8 § 1 Kodeksu spółek handlowych przyznają im możliwość nabywania we własnym imieniu praw, zaciągania zobowiązań, a także pozywania i bycia pozywanymi (tzw. ułomna osobowość prawna). Jednakże bardziej skomplikowana jest kwestia zatrudniania wspólników tychże spółek. Przyjąć należy ugruntowane w ramach rozważań nad prowadzeniem spraw spółki jawnej zapatrywanie, zgodnie z którym wspólnik może nawiązać stosunek pracy ze swoją spółką, ale tylko w przypadku odrębności zakresu

<sup>513</sup> Szerzej na temat spółek w aspekcie pracodawców zob. np. M. Zając, Spółka partnerska jako pracodawca, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2010, Nr 3, lub L. Miroszewski, Spółka cywilna w aspekcie pracodawcy, [w:] R. Szytk (red.), Kodeks spółek handlowych. Studia i materiały, Poznań-Kluczbork 2001 lub M. Culepa, Spółka jako pracodawca, [w:] A. Zolotar (red.), Spółki jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014.

<sup>514</sup> Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019r., poz. 505 ze zm.).

<sup>515</sup> Por. np. W. Popiołek, [w:] J. Strzępka (red.) Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Wyd. 7, Warszawa 2015, s. 935 lub A. Kidyba, Komentarz do art. 378 Kodeksu spółek handlowych. [w:] Kodeks spółek handlowych.

Tom II. Komentarz do art. 301-633, Wyd. 12, WK 2015, s. 441-442.

<sup>516</sup> Zob. Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 3 sierpnia 2011 r. (I UK 8/11), Legalis.

<sup>517</sup> Zob. np. Wyrok Sądu Najwyższego – Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 9 czerwca 2010 r. (II UK 33/10), Legalis, zob. także M. Rodzynkiewicz, Komentarz do art. 210 Kodeksu spółek handlowych [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Wyd. 6, LexisNexis 2014, s. 394

obowiązków od prowadzenia jej spraw<sup>518</sup>. Warto także w tym kontekście odwołać się do orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Gdańsku, który odnosi się do rozważań na temat spółki komandytowej, ale także z powodzeniem może być odpowiednio stosowany na gruncie pozostałych rodzajów spółek osobowych, w szczególności spółki jawnej<sup>519</sup>. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, zgodnie z którym specyficzny charakter spółki jawnej dopuszcza możliwość sfinansowania wspólnikom działań ze środków KFS wyłącznie przy jednym założeniu, a mianowicie, iż spółka ta zatrudnia co najmniej jednego pracownika<sup>520</sup>. Teza ta uzyska walor prawdziwości, o ile wspólnik zostanie zatrudniony w swojej spółce na zasadach, o których mowa wyżej. Ostatnim rodzajem spółki wymagającym głębszej analizy w obrębie Krajowego Funduszu Szkoleniowego jest spółka cywilna. Nie ulega wątpliwości, iż status wspólników jako ewentualnych pracowników jest analogiczny jak w spółkach osobowych, tzn. zatrudnienie może mieć miejsce, jeżeli zakres obowiązków nie dotyczy prowadzenia spraw spółki<sup>521</sup>. Także i w tym przypadku negatywnie należy więc odnieść się do stanowiska dotyczącego porównywalnego traktowania spółek jawnej i cywilnej w tej materii<sup>522</sup>. W dalszym ciągu wątpliwości nasuwa postrzeganie takiej formy organizacyjnej jak ewentualnego pracodawcy. Jako przykłady przeciwnych orzeczeń przywołać można wyroki Sądu Najwyższego z dnia 13 marca 2012 r. oraz 10 marca 2015 r. W pierwszym z nich wskazano, że spółka cywilna nie może być pracodawcą, bo sama w sobie nie jest podmiotem prawa<sup>523</sup>. W drugim natomiast Sąd orzekł, iż w przypadku spółki cywilnej, pracodawcą dla zatrudnionych w niej pracowników, jest ta spółka<sup>524</sup>. Uzasadnionym wydaje się jednak drugi pogląd i to on winien być brany pod uwagę w przypadku dysponowania środkami KFS zwłaszcza, że nawet Naczelny Sąd Administracyjny w jednym ze swoich orzeczeń wskazał na spółkę cywilną jako pracodawcę, który zobowiązany jest ponosić koszty związane z wpłatami na Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych<sup>525</sup>. Warto także nadmienić, iż stanowisko to znajduje poparcie w nauce prawa cywilnego<sup>526</sup>. Podsumowując rozważania dotyczące spółek stwierdzić więc przyjdzie, iż pracodawcą zawsze będzie jednostka organizacyjna, a tym samym ewentualnym beneficjentem pomocy ze środków KFS będą mogli zostać li tylko wspólnicy/udziałowcy/akcjonariusze lub osoby pełniące w niej funkcje zarządcze, jeżeli będą

<sup>518</sup> Zob. S. Sołtysiński, Komentarz do art. 46 Kodeksu spółek handlowych. [w:] A. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaia (red.), Kodeks spółek handlowych. Tom I. Przepisy ogólne. Spółki osobowe, Wyd. 3, Warszawa 2012, s. 504-505 lub J. Strzępka/E. Zielińska, [w:] J. Strzępka (red.) Kodeks (...), 136.

<sup>519</sup> Wyrok Sądu Apelacyjnego w Gdańsku - III Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 28 stycznia 2016 r. (III AUa 1422/15), Legalis.

<sup>520</sup> Krajowy Fundusz Szkoleniowy (...), s. 52.

<sup>521</sup> Uchwała Składu Siedmiu Sędziów Sądu Najwyższego - Izba Administracyjna, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 14 stycznia 1993 r. (II UZP 21/92), Legalis.

<sup>522</sup> Krajowy Fundusz Szkoleniowy (...), s. 52.

<sup>523</sup> Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 13 marca 2012 r. (II PK 170/11), Legalis.

<sup>524</sup> Wyrok Sądu Najwyższego - Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych z dnia 10 marca 2015 r. (II UK123/14), Legalis.

<sup>525</sup> Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 lutego 2011 r. (II FSK838/10), Legalis.

<sup>526</sup> Por. np. K. Kopaczyńska-Pieczniak, Komentarz do art. 860 Kodeksu cywilnego [w:] A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część szczególna, Wyd. 2, Lex 2014, s. 1236 lub J. Jezioro, Komentarz do art. 860 Kodeksu cywilnego [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz., Wyd. 8, Warszawa 2018, s. 1598 lub P. Nazaruk, Komentarz do art. 860 Kodeksu cywilnego [w:] J. Ciszewski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Wyd. 2, LexisNexis 2014, s. 1393.

świadczyli na jej rzecz pracę w ramach stosunku zatrudnieniowego, którego możliwość zawiązania jest ograniczona.

Omawiając zakres podmiotowy Krajowego Funduszu Szkoleniowego zauważyć można, iż za pośrednich beneficjentów mogą zostać uznane zewnętrzne firmy, wykonujące zadania w jego ramach na rzecz pracodawców. W tym sensie szczególnie należy zwrócić uwagę na instytucje szkoleniowe. Ustawa o promocji nie stawia wymagań, aby spełniały one jakiegokolwiek kryteria, całkowicie pozostawiając wybór pracodawcy. Jest to o tyle zaskakujące, że w przypadku szkoleń inicjowanych i finansowanych z Funduszu Pracy dla osób bezrobotnych istnieje wymóg, aby jednostka posiadała wpis do rejestru instytucji szkoleniowych, prowadzonego przez wojewódzki urząd pracy właściwy ze względu na siedzibę tejże instytucji. KFS jest wyodrębnioną częścią Funduszu Pracy, niejako więc z nim powiązaną. Dlatego też zasadne byłoby wprowadzenie wspomnianego obostrzenia, albo innych wymagań także w przypadku firm realizujących kursy w ramach Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Na pewno przełożyłoby się to na ograniczenie sytuacji, gdy jednostka jest powiązana z pracodawcą albo powstała tylko dla potrzeb organizacji konkretnego kursu, co może prowadzić także do zawyżania ich cen. Ustawodawca nie zdecydował się jednak na taki krok. To z kolei może przełożyć się na nieracjonalne wydatkowanie środków, jeżeli urzędy pracy same nie wprowadzą procedur weryfikacji pod kątem wiarygodnego i sensownego uzasadniania wyboru jednostki przez pracodawcę w przypadku jakichkolwiek wątpliwości.

### **Wsparcie w ramach kształcenia ustawicznego ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego**

Wśród zadań wskazanych przez ustawodawcę jako kształcenie ustawiczne zwrócić należy szczególną uwagę na jedno z nich, mianowicie kursy. Analizie poddać należy dwa ww. zwroty: „kształcenie ustawiczne” oraz „kursy”. Ustawa o promocji nie zawiera bowiem ich legalnych definicji. Również w uzasadnieniu do ustawy z dnia 14 marca 2014 r. próżno szukać wyjaśnień dotyczących ich znaczeń określonych na potrzeby Krajowego Funduszu Szkoleniowego. Tym samym, można by odwołać się do ustawy Prawo oświatowe<sup>527</sup>, która posługuje się terminem „kształcenie ustawiczne”. Zgodnie z jej art. 4 pkt 30 za kształcenie ustawiczne uznaje się kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny. Jednakże ustawy tej nie stosuje się do kształcenia ustawicznego realizowanego w formach i na zasadach określonych w odrębnych przepisach<sup>528</sup>. Nie ulega wątpliwości, iż *lex specialis* będzie w tej sytuacji stanowiła ustawa o promocji. Mając na uwadze elementy składowe kształcenia ustawicznego w ramach KFS zauważyć można, iż wszystkie one wpasowują się niejako w powyższą definicję, gdyż bezpośrednio związane są z uzyskiwaniem i uzupełnianiem wiedzy, umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Tym samym stwierdzić trzeba, że na gruncie ustawy o promocji znaczenie pojęcia „kształcenie ustawiczne” będzie zbliżone do definicji oświatowej. Niemniej, w art. 69a ust. 2 pkt 1 lit. „b” odwołuje się ona także do pojęcia „kurs”. Podkreślenia wymaga, że ustawa o promocji nie tylko nie posługuje się szerzej tym terminem,

<sup>527</sup> Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz.996 ze zm.).

<sup>528</sup> Art. 117 ust. 4 ustawy z dnia 14.12.2016r. Prawo oświatowe (...).

ale co więcej w art. 2 ust. 1 pkt 12 i 37 zawarto definicje odpowiednio „kosztów szkolenia” i „szkolenia” jako pozaszkolnych zajęć mających na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy (w tym umiejętności jej poszukiwania). Natomiast w art. 40 ust. 4 wskazano jedynie, że szkolenia finansowane z Funduszu Pracy odbywają się w formie kursu, realizowanego według planu nauczania zasadniczo obejmującego przeciętnie nie mniej niż 25 godzin zegarowych w tygodniu. Przyjęcie założenia, że na gruncie ustawy o promocji prawodawca świadomie posłużył się tymi dwoma odrębnymi kategoriami może prowadzić do wniosku, iż również w przypadku przepisów dotyczących Krajowego Funduszu Szkoleniowego nie mamy do czynienia z tożsamością pojęciową, a usytuowaniem kursu jako rodzaju szkolenia czy też ściślej jako formy jego prowadzenia, czyli pojęcia znaczeniowo węższego. Przyjęcie odmiennej interpretacji doprowadziłoby do sytuacji, w której na gruncie tego samego aktu prawnego nadaje się odmienne znaczenia temu samemu wyrażeniu. W świetle powyższego winno się stwierdzić, iż tylko działanie realizowane w formie kursu (a nie innych formach), rozumianego jak wyżej, może być finansowane ze środków KFS. Istnieje obawa, że praktyka działania wykszałci inne podejście do omawianej tematyki, gdyż szkolenie i kurs będą traktowane jako synonimy. Co prawda taka postawa spowoduje, że znacznie szerszy stanie się zakres zastosowania zadań finansowanych w ramach kształcenia ustawicznego pracowników lub pracodawców, ale jednocześnie stanie się ona polem wątpliwości co do prawidłowości ich realizacji.

Przyznanie środków na kształcenie ustawiczne w ramach KFS oparte jest o postępowanie wnioskowe. Niezwłocznie po uzyskaniu od marszałka województwa informacji o limicie środków organizowany jest nabór wniosków pracodawców, zaś informacja o tym musi znaleźć się zarówno na tablicy informacyjnej powiatowego urzędu pracy ogłaszającego nabór, jak i na jego stronie internetowej. Szczegółowe postanowienia dotyczące naboru, elementów składowych wniosku oraz ich rozpatrywania określa Rozporządzenie w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego<sup>529</sup>. W tym miejscu zaznaczyć można, że pierwotne brzmienie Rozporządzenia zakładało rozpatrywanie wniosków zgodnie z kolejnością ich wpływu. Jego nowelizacja, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017r.<sup>530</sup> uchyliła ten przepis. Czy zabieg ten był słuszny? Może się wydawać, że spowodował on co najmniej zmniejszenie kolejek, które ustawiały się pod urzędami w celu złożenia wniosków<sup>531</sup>. Z drugiej strony, rozpatrywanie wniosków zgodnie z kolejnością ich wpływu stanowiło zobiektywizowany sposób działania, wymagający większego wysiłku od wnioskodawców, bowiem to przede wszystkim oni musieli zrobić wszystko, aby ich podanie było złożone w pierwszej kolejności. W takiej sytuacji, przy należytej staranności ze strony osób przyjmujących wnioski nikła była możliwość uzasadnionych zarzutów co do tego, kto dofinansowanie otrzymał. Wobec usunięcia tej możliwości, jedyną sensowną alternatywą wydaje się być powołanie

<sup>529</sup> Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz. U., poz. 639 ze zm.).

<sup>530</sup> Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz. U., poz. 2155).

<sup>531</sup> Zob. <http://www.nto.pl/wiadomosci/opole/a/za-czym-ta-kolejka-za-kasa-na-szkolenia,9835469/> (dostęp 29.05.2019r.) lub [http://ddwloclawek.pl/pl/12\\_biznes/20134\\_gigantyczne\\_kolejki\\_pod\\_urzedami\\_pracy\\_we\\_wloclawku\\_takze\\_bardzo\\_duze\\_zainteresowanie.html](http://ddwloclawek.pl/pl/12_biznes/20134_gigantyczne_kolejki_pod_urzedami_pracy_we_wloclawku_takze_bardzo_duze_zainteresowanie.html) (dostęp 29.05.2019r.).

komisji oceniającej wnioski. Pamiętać wszakże trzeba, że w takim przypadku mamy do czynienia z sytuacją stricte „ocenną” czyli subiektywną. Na ostateczną ocenę wniosku składają się przecież oceny poszczególnych członków komisji, czyli ich zapatrywania. Nie ulega wątpliwości, iż na poglądy takie wpływa wiele czynników, często niezależnych od oceniających, co bezpośrednio przenika na zsubiektywizowanie oceny całościowej oraz ostatecznego rankingu na podstawie którego wybierane są wnioski do objęcia pomocą z KFS. Zatem opisywanej zmiany nie można uznać za trafioną tym bardziej, że dodatkowo przerzuciła całość odpowiedzialności na jednostki przyznające środki, czyli *de facto* na powiatowe urzędy pracy.

Konsekwencją pozytywnie rozpatrzonego wniosku jest zawarcie umowy z pracodawcą o finansowanie działań obejmujących kształcenie ustawiczne pracowników lub pracodawcy. Niezwykle interesującym zagadnieniem w tej materii jest możliwość skorzystania ze środków KFS przez instytucje należące do kręgu administracji publicznej. Co do zasady nie ma w tym zakresie przeszkód. Ograniczenie tej reguły napotkać można wszakże w przypadku jednostek organizacyjnych powiatu, zwłaszcza zaś w miastach na prawach powiatu. Przeszkodę stanowi tutaj niemożność zawarcia umowy cywilnoprawnej, gdyż występował by w niej tylko jeden podmiot, tj. starosta reprezentujący samorząd powiatu (w jego imieniu powiatowy urząd pracy oraz np. starostwo powiatowe lub urząd miejski-w przypadku prezydenta miasta na prawach powiatu). Umowa zaś, to czynność prawna obejmująca zgodne oświadczenie woli dwóch lub więcej stron. Nie można zaaprobować tezy, iż w powyższych przypadkach dopuszczalne jest zawarcie porozumienia, gdzie stroną z jednej strony będzie starosta lub dyrektor powiatowego urzędu pracy, a z drugiej przełożony danej jednostki powiatu, nawet jeżeli z uwagi na konieczność zachowania przejrzystości działania i wysokich standardów opinię w tej sprawie wyda powiatowa rada rynku pracy<sup>532</sup>. Po pierwsze zaznaczyć należy, iż w stosunkach cywilnoprawnych tytuł czy też nazewnictwo nie przesądza o charakterze i rodzaju czynności prawnej. Decyduje o tym treść i intencje jej stron<sup>533</sup>. Jeżeli więc zostanie zawarte porozumienie, o którym mowa wyżej, zawierające elementy składowe umowy wskazane w § 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia z dnia 14 maja 2014r., a nadto intencją stron będzie ustalenie wzajemnych praw i obowiązków odpowiadających zobowiązaniu umownemu wynikającemu z przepisów w regulujących przyznawanie środków z KFS, to w rzeczywistości będziemy mieli do czynienia z zawarciem umowy pomiędzy podmiotami, z których przynajmniej jeden, z uwagi na brak odrębnej w sensie cywilistycznym podmiotowości prawnej, nie może posiadać statusu strony. Co więcej, ustawa o promocji nie przewiduje wyjątków od możliwości zawarcia umowy, ani też przypadków, w których możliwe byłoby podpisanie porozumienia między zainteresowanymi jednostkami, jak ma to miejsce chociażby w trybie art. 62a ust. 7 i 12 ustawy o promocji, tj. w przypadku realizacji Programu Aktywizacja i Integracja. Po drugie, powiatowa rada rynku pracy jest organem opiniodawczo-doradczym starosty<sup>534</sup>, co powoduje, że może być od niego zależna, a to z kolei nie wpłynie na zachowanie zasad transparentności i wysokich standardów działania. Należy wyraźnie zaakcentować, że omawiane ograniczenie nie będzie występowało

<sup>532</sup> Krajowy Fundusz Szkoleniowy (...), s. 56-57.

<sup>533</sup> Zob. art. 65 § 1 i § 2 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 1025 ze zm.).

<sup>534</sup> Zob. art. 22 ust. 3 ustawy o promocji.



w stosunku do jednostek, których organem założycielskim co prawda jest starosta, ale które posiadają odrębną osobowość prawną (np. tzw. spółki miejskie).

Z zawarciem umowy oraz finansowaniem na jej podstawie działań ze środków Krajowego Funduszu Szkoleniowego nierozzerwalnie związana jest kwestia kontroli prawidłowości ich wykorzystania. Zaakcentować należy, że owa kontrola może zostać przeprowadzona tylko u pracodawcy, przy odpowiednim zastosowaniu zasad przewidzianych jak dla nadzoru wojewody, o czym stanowi art. 69b ust. 6 omawianej ustawy. Jak zostało już wspomniane we wcześniejszych rozważaniach, podmiotami zaangażowanymi w realizację działań w ramach kształcenia ustawicznego oprócz starostów (powiatowych urzędów pracy) oraz pracodawców mogą być również jednostki szkoleniowe lub szkoły wyższe. Jednakże zgodnie z obowiązującymi przepisami nie ma możliwości ich skontrolowania w związku ze świadczeniem czynności wynikających z umowy w ramach KFS. Co więcej nie ma także możliwości zawarcia np. umowy trójstronnej, która dopuszczałaby ewentualność takiej kontroli, choć z punktu widzenia prawidłowości realizacji działań i wydatkowania środków publicznych byłaby ona właściwym rozwiązaniem. Niemniej wobec jej braku, to pracodawca ponosi odpowiedzialność za prawidłowe wykonanie usługi przez jednostkę, której powierzył działanie z KFS.

### **Zakończenie**

Niewątpliwie Krajowy Fundusz Szkoleniowy, mimo opisanych nieścisłości legislacyjnych stanowi ciekawy instrument wspierający gospodarkę. Rozwiązanie to zdecydowanie może służyć realizacji celu, dla którego zostało utworzone, tj. zapobieżeniu utracie zatrudnienia z uwagi na zmieniające się wymogi rynku pracy. Instrument ten wymaga jednak doprecyzowania ustawodawczego, aby w możliwie największym stopniu scalić przepisy i ograniczyć powstałe wątpliwości interpretacyjne. Obecnie ich skutkiem jest finansowanie działań ze środków KFS, w szczególności związanych z kursami w ramach kształcenia ustawicznego, które zmusza do szukania odpowiedzi w szczegółowych zagadnieniach wynikających z wielu przepisów prawa, rozsianych w zbyt wielu aktach należących do różnych gałęzi prawa. Poza ustawą o promocji i wydanego na jej podstawie rozporządzenia z dnia 14 maja 2014 r. podmiot organizujący nabór wniosków, ale i wnioskujący, muszą być świadomi przepisów wynikających m.in. z Kodeksu pracy, Kodeksu spółek handlowych, Kodeksu cywilnego, a jak zostało wykazane w niniejszym artykule nierzadko również dorobku judykatury w tych obszarach. Tylko wtedy podejmowane czynności będą zgodne z zasadą legalności. Co więcej, jako że KFS wchodzi w zakres środków publicznych, podkreślić należy ścisły związek między ich przyznawaniem a przepisami odnoszącymi się do reguł dysponowania środkami publicznymi oraz sankcji za ich nieprzestrzeganie<sup>535</sup>. Tak duże spektrum rozproszonych norm regulujących KFS, których znajomość warunkuje prawidłową realizację działań powoduje, że wzrasta ryzyko wystąpienia uchybień zwłaszcza, gdy wyjaśnienia bądź opinie, niejednokrotnie zbieżne z oczekiwaniami społecznymi, stoją w sprzeczności z brzmieniem przepisów prawa. Wszystko to utrudnia sprawne działanie organom stosującym owe normy z jednej strony i zrozumienie mechanizmów przez osoby

<sup>535</sup> Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019r., poz. 869) oraz ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 1458 ze zm.).

chcące skorzystać z omawianego instrumentu z drugiej strony. Tylko racjonalne podejście oparte o powszechnie obowiązujące regulacje będzie do pogodzenia z szeroko pojmowanymi wzorcami prawidłowego administrowania, co w konsekwencji doprowadzi do efektywnego działania i pozytywnego wpływu na gospodarkę. Nie zmienia to faktu, iż pomoc poprzez możliwości jakie daje Krajowy Fundusz Szkoleniowy jest jak najbardziej potrzebna i powinna stanowić punkt zwrotny w podejściu do zagadnień związanych z promocją zatrudnienia rozumianą nie tylko jako wsparcie dla osób pozostających bez pracy, ale także jako narzędzia zmierzające do zoptymalizowania trwałości zatrudnienia u danego pracodawcy dla tych, którzy w stosunku pracy już pozostają.

### **Bibliografia**

1. Culepa M., Spółka jako pracodawca, [w:] A. Zołotar (red.), Spółki jednostek samorządu terytorialnego, Warszawa 2014.
2. Jezioro J., Komentarz do art. 860 Kodeksu cywilnego [w:] E. Gniewek, P. Machnikowski (red), Kodeks cywilny. Komentarz., Wyd. 8, Warszawa 2018.
3. Kidyba A., Komentarz do art. 378 Kodeksu spółek handlowych. [w:] Kodeks spółek handlowych. Tom II. Komentarz do art. 301-633, Wyd. 12, WK 2015.
4. Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. „EUROPA 2020 strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.
5. Kopaczyńska-Pieczniak K., Komentarz do art. 860 Kodeksu cywilnego [w:] A. Kidyba (red.), Kodeks cywilny. Komentarz. Tom III. Zobowiązania - część szczególna, Wyd. 2, Lex 2014.
6. Krajowy Fundusz Szkoleniowy w pytaniach i odpowiedziach, wyd. II zaktualizowane i uzupełnione, wydane nakładem Departamentu Rynku Pracy Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2015
7. Miroszewski L., Spółka cywilna w aspekcie pracodawcy, [w:] R. Szytk (red.), Kodeks spółek handlowych. Studia i materiały, Poznań-Kluczbork 2001.
8. Nazaruk P., Komentarz do art. 860 Kodeksu cywilnego [w:] J. Ciszewski (red.), Kodeks cywilny. Komentarz, Wyd. 2, LexisNexis 2014.
9. Popiołek W., [w:] J. Strzępka (red.) Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Wyd. 7, Warszawa 2015.
10. Rodzyńkiewicz M., Komentarz do art. 210 Kodeksu spółek handlowych [w:] Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Wyd. 6, LexisNexis 2014.
11. Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 maja 2014 r. w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz. U., poz. 639 ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z dnia 16 grudnia 2016 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie przyznawania środków z Krajowego Funduszu Szkoleniowego (Dz. U., poz. 2155).
13. Sołtysiński S., Komentarz do art. 46 Kodeksu spółek handlowych. [w:] A. Sołtysiński, A. Szajkowski, A. Szumański, J. Szwaja (red.), Kodeks spółek handlowych. Tom I. Przepisy ogólne. Spółki osobowe, Wyd. 3, Warszawa 2012.
14. Strzępka J., Zielińska E. [w:] J. Strzępka (red.) Kodeks spółek handlowych. Komentarz, Wyd. 7, Warszawa 2015.

15. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 1025 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 108 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019r., poz. 300 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019r., poz. 505 ze zm.).
19. Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 1265 ze zm.).
20. Ustawa z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 1458 ze zm.).
21. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2019r., poz. 869).
22. Ustawa z dnia 14 marca 2014 r. o zmianie ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 598).
23. Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. Prawo oświatowe (tekst jedn.: Dz. U. z 2018r., poz. 996 ze zm.).
24. Zając M., Spółka partnerska jako pracodawca, Praca i Zabezpieczenie Społeczne 2010, Nr 3.

#### Strony internetowe

1. <http://www.nton.pl/wiadomosci/opole/a/za-czym-ta-kolejka-za-kasa-na-szkolenia,9835469/> (dostęp 29.05.2019r.).
2. [http://ddwloclawek.pl/pl/12\\_biznes/20134\\_gigantyczne\\_kolejki\\_pod\\_urzedami\\_pracy\\_we\\_wloclawku\\_takze\\_bardzo\\_duze\\_zainteresowanie.html](http://ddwloclawek.pl/pl/12_biznes/20134_gigantyczne_kolejki_pod_urzedami_pracy_we_wloclawku_takze_bardzo_duze_zainteresowanie.html) (dostęp 29.05.2019r.).
3. [http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1\\_PL\\_ACT\\_part1\\_v1.pdf](http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf). (dostęp 29.05.2019r.).

### LIFELONG LEARNING IN THE NATIONAL TRAINING FUND

**Summary:** The article is an analysis of entities authorized to use support under lifelong learning from the National Training Fund and the procedures for its granting. Formal-dogmatic research focuses over doubtful areas, the proper interpretation of which is indispensable for undertaking actions consistent with the principle of legalism. The conclusions from the conducted research are the basis for stating that the applicable regulations regarding KFS defined in the Act on the promotion of employment and labor market institutions are not consistent and sufficient to act comprehensive, and thus for making the right decisions it is necessary to look for solutions with in other branches of law.

**Keywords:** Lifelong, education, national, training, fund.